

INCOMPATIBILIDADE DISTRIBUTIVA E DESENVOLVIMENTO AUTO-SUSTENTADO

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Trabalho apresentado ao Centre for Brazilian Studies, Oxford University, fevereiro 23, 2001. Este trabalho faz parte do projeto ECLAC/IPEA: “Desenvolvimento Econômico no Brasil, a Partir de 2000”.

Abstract. Effective macroeconomic stability and sustained economic growth will only be achieved in Brazil when the country settles the distributive inconsistency that arose in the 1970s. Since then the state and the nation started to incur respectively in high domestic and foreign debt. Wages grew at much slower rate than productivity, and income concentrated in the hands of business entrepreneurs and particularly of rentiers. Sheer populist practices, or disguised combination of neo-liberal and neo-populist policies were unable to address the problem. Budget deficits and high inflation, or exchange rate overvaluation and financial crises were the typical outcome. To settle distributive inconsistency by compensating in the short term workers for their income losses is not realistic. Only a consistent growth strategy and a credible commitment to share future growth benefits, combined with active social policies oriented to the poor, will do the job.

Para o saber convencional dominante o problema do Brasil está em completar as reformas institucionais orientadas para o mercado, para que este em seguida se encarregue do desenvolvimento. Em contrapartida, para o saber convencional dominado, a solução está em retornar a políticas ativas de intervenção do Estado na economia para, através da política industrial, lograr o desenvolvimento. Caso consideremos insatisfatórios os dois saberes convencionais que se digladiam na arena política brasileira, o primeiro claramente representando a visão de direita das classes

Luiz Carlos Bresser-Pereira ensina Economia na Fundação Getúlio Vargas, São Paulo:
bresserpereira@uol.com.br www.bresserpereira.ecn.br.

Agradeço a colaboração de Wanderley Guilherme dos Santos, Ricardo Bielschowsky, Arthur Barrionuevo, Carlos Pereira, Hércio Tokeshi, Gilberto Tadeu Lima, Lauro Vieira de Faria, Luís Fernando de Paula, Nelson Marconi, e Alessandra Sanchez.

Para escrever este trabalho contei com o apoio do Núcleo de Pesquisas e Publicações e Pesquisas da Fundação Getúlio Vargas/São Paulo.

dirigentes brasileiras (embora boa parte dela se veja como de centro-esquerda) e das agências internacionais, o segundo, a da oposição burocrática da esquerda tradicional, duas perguntas se colocam: por que nenhuma das duas abordagens leva ao resultado desejado, e qual alternativa?

O Brasil, embora seja hoje uma economia plenamente capitalista, ainda não alcançou o estágio de desenvolvimento auto-sustentado porque ainda não recuperou a estabilidade macroeconômica, que começou a ser perdida a partir de meados dos anos 70, e não logrou um nível de governança democrática que torne esse desenvolvimento razoavelmente independente do desempenho dos governantes.¹ Não logramos estabilidade macroeconômica porque um problema central da sociedade brasileira – a incompatibilidade distributiva originada do descompasso entre o aumento da produtividade e a remuneração do trabalho – agravou-se ao invés de encaminhar-se para uma solução. Esta questão não tem sido adequadamente tratada tanto pelo saber convencional dominante quanto o dominado: o primeiro porque subestima o problema distributivo; o segundo porque oferece soluções irrealistas para ele; ambos porque não apresentam uma política consistente de fortalecimento do Estado e do mercado, mas se deixam levar por soluções populistas ou neopopulistas, ao mesmo tempo que insistem em ver na relação entre essas duas instituições centrais das economias modernas um jogo de soma zero. Uma política comercial e industrial orientada para o desenvolvimento, por exemplo, não conflita com a estabilidade macroeconômica, e é estratégica para o desenvolvimento. Entretanto, a dificuldade das elites brasileiras de superarem preconceitos ideológicos e chegarem a um acordo sobre o papel do Estado no desenvolvimento deriva em grande parte dessa incompatibilidade distributiva, que dificulta o debate público ao nível da sociedade civil, e leva essas elites a adotarem, prescrições do exterior, dada a falta de um mínimo de consenso interno sobre o assunto.

No final dos anos 70, depois de cinquenta anos de industrialização acelerada, o Brasil havia terminado sua revolução industrial, deixara para trás o capitalismo mercantil, e se tornara um país predominantemente capitalista. O reinvestimento dos lucros, em um mundo em que o progresso tecnológico se tornara parte intrínseca do sistema econômico, tornara-se, assim, uma condição de sobrevivência para empresários capitalistas. Afirmava-se, assim, nos termos da teoria sobre o desenvolvimento da época, que a economia brasileira alcançara o estágio de

¹ - A independência plena, como queriam os liberais clássicos, que gostariam de ter leis ou instituições tão perfeitas que a qualidade dos governantes não seria relevante, sempre foi impossível; hoje, com a complexidade dos problemas enfrentados pelos governantes e a rapidez com que determinados assuntos devem ser resolvidos, essa autonomia é ainda mais irrealista. Entretanto, não há dúvida de que as democracias mais avançadas são aquelas que dependem menos dos erros ou acertos de seus governos.

desenvolvimento auto-sustentado.² Ledo engano. A partir de 1980, entrávamos em regime de quase-estagnação: começa a Grande Crise da economia brasileira. Esta crise até agora não foi superada, embora avanços tenham sido realizados.

Existe um consenso de que a Grande Crise se deveu, nos anos 80, à crise da dívida externa e à crise fiscal, que levaram o país à insolvência externa e à paralisação do Estado, e, em consequência, à instabilidade macroeconômica, caracterizada por altas taxas de inflação e de juros, e à estagnação. O ciclo longo de expansão e crise econômica repetia-se, assim, no Brasil, somado ao ciclo de expansão e crise do Estado.³ Na medida, entretanto, que essa crise se estendeu para os anos 90, foi se tornando cada vez mais claro que a gravidade da crise e a demora em superá-la tinham uma origem adicional à dinâmica dos de intervenção do Estado, e às pressões dos grupos de interesse: os erros persistentes dos formuladores de política econômica.⁴ Havia, portanto, um problema grave de governança a ser considerado.

Não obstante, a partir de 1987, o país foi-se dando conta da dimensão da sua própria crise, e tomando as medidas de ajuste fiscal e de reforma institucional, especialmente a abertura comercial, que afinal possibilitaram, em 1994, com o uso da teoria de inflação inercial materializado na URV, a estabilização dos preços, e quatro anos e meio depois, em janeiro de 1999, a flutuação do câmbio, e o começo da redução da taxa de juros real.⁵ Depois de anos e anos de taxas de juro reais acima de 20 por

² - Dois trabalhos notáveis apresentaram no início dos anos sessenta a idéia do desenvolvimento auto-sustentado: W.W. Rostow (1960), com sua teoria dos estágios do desenvolvimento econômico, que, embora influenciada por Marx, era conservadora e foi repudiada pela esquerda brasileira; e Celso Furtado, com a teoria sobre as formas históricas de utilização do excedente econômico, publicada em seu livro clássico *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961). O conceito de desenvolvimento auto-sustentado não conflita obviamente com os ciclos econômicos, mas é incompatível com um processo de quase-estagnação da renda por habitante como aquele que caracterizou o Brasil e mais amplamente a América Latina nos últimos 20 anos.

³ - Grande parte de meus trabalhos sobre o Brasil, a partir de 1987, referem-se a esses dois ciclos e especialmente ao segundo. O crescimento excessivo e distorcido do Estado levou-a à crise e à necessidade de reformas visando, de um lado, reconstruí-lo, de outro, garantindo um papel maior para o mercado na coordenação da economia. Tratei o tema em termos mais gerais em "Economic Reforms and Cycles of State Intervention" (Bresser-Pereira, 1993).

⁴ - A importância da incompetência embutida nas decisões de política econômica está por mim discutida em "Incompetência e *Confidence Building* por trás de 20 Anos de Quase-Estagnação da América Latina" (Bresser-Pereira, 1999), e em "Self-Interest and Incompetence" (2001). Quando um determinado resultado é influenciado por políticas públicas, para entendê-los não basta examinar os interesses subjacentes: é necessário também considerar os erros cometidos por *policymakers* quando os interesses estão relativamente neutralizados: erros derivados da ignorância ou de fatores emocionais como o medo e a arrogância.

⁵ - O Plano Real reconheceu a alta inflação brasileira obedecia os princípios da teoria da inflação inercial, e utilizou a estratégia de neutralização da inércia através de uma moeda-índice, a URV, e de uma reforma monetária, nos termos concebidos por Pêrsio Arida e André

cento ao ano, indicando grave desequilíbrio macroeconômico, aproximamo-nos, a partir de então, da estabilidade macroeconômica – condição essencial do desenvolvimento. A taxa de juros real vem lentamente baixando, mas ainda é altíssima. Entre de um grupo de 40 países, dos quais 17 ricos e 23 emergentes, o Brasil ainda ostentava, em outubro de 2000, a terceira taxa real de juros mais alta do mundo, de 10,6 por cento ao ano, só superada pelas taxas de juros da Polônia e da Rússia.⁶ Em consequência deste fato, que implica em elevada taxa de captação para os bancos, do depósito compulsório de 45 e 15 por cento, respectivamente para depósitos à vista e a prazo, de variadas taxas sobre as aplicações além do imposto de renda, e das margens elevadas cobradas pelos bancos, as taxas de juros de empréstimos a pessoas físicas e jurídicas alcançavam em média 30 por cento reais contra 6 por cento nos Estados Unidos!⁷ A economia voltou a crescer, depois da crise cambial do final de 1998, mas isto não significa isto que afinal teremos de volta o desenvolvimento. Que a Grande Crise da economia brasileira afinal foi superada. Que a primeira década do novo século será marcada pelo desenvolvimento antes do que pela estagnação.

Por que o desenvolvimento não se tornou auto-sustentado? Como alcançar a efetiva estabilidade macroeconômica? Há prioridade para ações promovendo o progresso tecnológico e a formação de um sistema nacional de inovação?

Neste artigo defenderei a tese de que ainda não logramos estabilidade macroeconômica e não resolvemos o problema correlato mas distinto de incompatibilidade distributiva. Não é apenas o equilíbrio macroeconômico que é necessário: também se impõe um novo equilíbrio distributivo. Em segundo lugar, afirmarei que tanto o saber convencional dominante quanto o dominado são insatisfatórios porque ambos ideológicos e populistas, e, por isso, incapazes de equacionar de forma aceitável essa incompatibilidade. Um é neopopulista neoliberal: é neopopulista porque valoriza o câmbio para aumentar provisoriamente o salários reais e ganhar eleições; é neoliberal porque, além de procurar cortar os gastos do Estado e manter a taxa de juros reais elevada para evitar a crise cambial (e manter a inflação sob controle), adota propostas de reforma institucional que possuem aspectos regressivos e conservadores. O outro é simplesmente populista: além de valorizar o câmbio, aumenta os salários nominais e a despesa pública para aumentar os salários reais e a demanda efetiva. Ambos mantêm a quase-estagnação, ambos levam a crise cambial,

Lara Resende (Resende e Arida, 1984). Para uma primeira exposição sistemática da teoria, ver Bresser Pereira e Nakano (1983), e para uma resenha da matéria, Bresser Pereira (1996).

⁶ - Fonte: Análise Mensal de Taxas de Juros, Global Invest.

⁷ - Não obstante, e paradoxalmente para aqueles que supõe que uma alta taxa de juros deveria ser compensada por um maior estímulo à poupança, a alta taxa de juros líquida na captação bancária via fundos de investimentos (1,2% ao mês menos IR de 20% sobre os rendimentos e CPMF de 0,38%), ameaçava, no final de 2000, conforme observou Laura Vieira de Faria (2000), tornar-se menor do que a da caderneta de poupança, que tem sido sempre no Brasil a taxa-piso para os aplicadores.

mas esta, no segundo caso, tenderá a ocorrer mais cedo e a ser mais grave, acompanhada de inflação.

Mas o fato de que os saberes convencionais estejam equivocados não significa que não haja resposta para o problema de como o país alcançar o desenvolvimento auto-sustentado. Existe uma alternativa para esses dois saberes – a alternativa social-democrática ou social-liberal – que passa pela desagradável tarefa de enfrentar com franqueza a incongruência distributiva que hoje está na base da crise brasileira, firmar um contrato social amplamente debatido ao nível da sociedade civil que garanta uma distribuição mais justa dos benefícios do desenvolvimento daqui para frente, e assim superar a incompatibilidade distributiva que está na base do desequilíbrio macroeconômico estrutural da economia brasileira.

A Incongruência Distributiva

A incongruência distributiva não é apenas entre salários e lucros: é entre salários, lucros e juros. E não se expressa apenas na crise do Estado, revela-se também na da Nação brasileira. Farei uma análise estilizada dessa incompatibilidade, a partir de um modelo simplificado, com três agentes: trabalhadores (inclusive burocratas públicos e privados de classe média), empresários ou investidores (que aplicam seus recursos nas empresas), e rentistas, e suas respectivas remunerações: salários, lucros, e juros e aluguéis. Com esses elementos, farei uma comparação entre 1970, quando a economia estava equilibrada e o endividamento público interno e externo era muito pequeno, e 2000, quando o país enfrenta grande dívida pública interna e externa, e a necessidade de remunerá-las com juros. Meu pressuposto é o de que a taxa de acumulação, que é a determinante principal do desenvolvimento econômico, depende, dado um determinado valor dos lucros totais, da variação da taxa de lucros e da taxa de juros. As variações na taxa de lucro, por sua vez, dependem dos ciclos econômicos e das ondas longas de inovações empresariais. Existe, entretanto, “uma taxa mínima de lucro de longo” prazo sem a qual praticamente não há investimentos. Além disso, a acumulação, para resultar em crescimento, precisa ser acompanhada por constante incorporação de progresso técnico.⁸

A incongruência distributiva do Estado, considerados União, estados e municípios, origina-se no aumento, que houve nos anos 70 e 90, do endividamento público e do endividamento nacional. Em consequência, aumentou a participação dos juros no produto, com prejuízo para os salários. Os juros sobre a dívida pública, que há

⁸ - As relações entre salários, lucros, taxa de salários e taxa de lucro, e progresso técnico, assim como a hipótese de que a taxa de salários constitui o resíduo, ao invés da taxa de lucros, como pretendiam os economistas clássicos, baseia-se no modelo de desenvolvimento econômico de inspiração clássica e marxista presente em meu *Lucro, Acumulação e Crise* (Bresser Pereira, 1984).

30 anos eram muito pequenos, representavam no ano 2000 cerca de 3,81 por cento do PIB.⁹ Ora, como esse aumento das despesas do Estado não pode, em princípio, reduzir a taxa de lucros, seu custo deverá recair sobre os assalariados através da redução relativa da participação dos salários na renda. A incompatibilidade distributiva que surgiu na economia brasileira neste período decorre principalmente desse aumento dos juros pagos pelo Estado.

A incongruência distributiva da Nação é mais grave do que a do Estado, embora isto seja sempre ignorado pela economia oficial das agências internacionais, que insistem sempre em acentuar os perigos envolvidos no déficit do Estado – o déficit público – deixando para segundo plano o déficit da Nação – o déficit em conta corrente. Estamos vendo este fenômeno se repetir atualmente com a Argentina. Sua crise é essencialmente uma crise da Nação, mas as agências internacionais só cobram a redução do déficit público, que é assim o único assunto da imprensa internacional quando fala da economia argentina. A incongruência distributiva do Estado é grave, mas está no âmbito da própria Nação resolvê-la. A incongruência distributiva da Nação é mais grave, porque além da dificuldade política interna, existe um credor externo que pode levar o país facilmente à situação de insolvência.

Quando o endividamento externo do país e a dívida pública do Estado eram negligenciáveis, em torno de 1970, o produto bruto era dividido nos seguintes termos: 39,5 por cento de salários dos trabalhadores, 38,1 por cento de lucros dos empresários, e 22,4 por cento de juros e aluguéis pagos aos rentistas internos. Nesse momento a economia crescia rapidamente, com elevação concomitante de salários e lucros, a taxa de salários aumentando à mesma taxa da produtividade, e os lucros totais aumentando à mesma taxa do PIB, mantida constante a taxa de lucro.

Transformando porcentagens em números-índice, e supondo que a produtividade média do capital – ou seja, a relação produto-capital – fosse de 0,4, o estoque de capital seria de 250. Dado um lucro de 40, a taxa de lucro resultante seria de 16 por cento ao ano – taxa satisfatória que corresponderia aproximadamente à taxa de lucro mínima de longo prazo esperada pelos empresários.¹⁰

Hoje, passados 30 anos, depois do endividamento externo dos anos 70, irresponsavelmente retomado nos anos 90, e do endividamento do Estado ocorrido em todo o período, a situação mudou. Agora, dado o novo endividamento externo, e o novo endividamento do Estado, a parcela dos rentistas internos e externos aumentou em 2,4 pontos percentuais, ao invés dos 3,81 que calculamos, pressupondo zero de

⁹

- Fonte: Banco Central do Brasil.

¹⁰

- Dada a relação produto capita de 0,4, um PIB de 100 corresponderia a um estoque de capital de 250. Dados lucros totais de 50 (50 por cento do PIB), a taxa de lucro seria 20 por cento.

pagamentos de juros pelo governo em 1969.¹¹ Assim, um PIB de 100 divide-se em 24,9 por cento para os rentistas, e sobram 75,2 (ao invés de 77,6) para serem divididos entre os trabalhadores e os empresários ou investidores em empresas. Os empresários esperarão no mínimo manter a taxa de lucro igual à que logravam anteriormente. Mantida a mesma relação produto-capital (ou seja, pressuposto progresso técnico neutro), para que se mantenha inalterada a taxa de lucro, os empresários deveriam lograr os mesmos 40 de lucro total. Na verdade, aumentaram sua participação na renda para 46,3 por cento, o que significa que, mantendo-se a suposição de progresso técnico neutro, sua taxa de lucro aumentou de 16 para 18,5 por cento. Para os trabalhadores sobram apenas 28,8 por cento. Temos, assim, uma significativa concentração funcional da renda, na qual os únicos prejudicados foram os assalariados, como podemos ver pela Tabela 1.

Tabela 1: Distribuição Funcional da Renda 1969 e 1998 (% do PIB)

	1969	1998
Salários	39,4	28,8
Lucros	38,2	46,3
Juros e Aluguéis	22,4	24,9

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil 1973 e 1998, IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Esta concentração da renda não foi acompanhada de queda da taxa de salários real. Nestes 30 anos a taxa média de salários reais aumentou em 120 por cento. No mesmo período, confirmando-se a concentração funcional da renda, a produtividade aumentou em 240 por cento, de forma que, hoje, um pouco menos do que a metade dos trabalhadores (0,46)¹² produz o mesmo PIB.

Está aí definida grave incongruência distributiva. Nos países desenvolvidos, há mais de um século, pelo menos desde 1870, a taxa de salários acompanha *pari passu* o aumento da produtividade. No Brasil, enquanto a taxa de lucro que os empresários

¹¹ - A diferença entre 3,81 e 2,4 provavelmente se deve ao fato de que em 1969 os encargos com juros do Estado brasileiro já deviam estar em volta de 1,4 por cento.

¹² - Os dados tanto do aumento da produtividade de trabalho quanto da remuneração média do trabalho são do IBGE, média de 1970 e agosto de 2000. O próprio IBGE reconhece que os dados nessa longa série apresentam alguns problemas estatísticos, que os tornam relativamente imprecisos. Autores como Bonelli e Fonseca (1978) fizeram cálculos com resultados diferentes, mas as diferenças encontradas não são substanciais.

consideram mínima para investir (em torno de 15 por cento ao ano) foi aumentada, e a participação dos rentistas aumentou substancialmente dado o endividamento externos e os juros que devem ser pagos ao credores estrangeiros, os trabalhadores estão vendo sua taxa de salários, que já era várias vezes mais baixa do que a dos países desenvolvidos, crescer à metade da taxa de aumento da produtividade, e sua participação na renda diminuir.

O problema, porém, é mais grave porque essa taxa de crescimento de 120 por cento é super-estimada se pensarmos apenas nos salários das camadas pobres da população. A taxa de 120 por cento não considera a distribuição interna entre salários dos trabalhadores e ordenados dos burocratas e técnicos. Ora, houve no período grande concentração de renda intra-salários, conforme demonstram os levantamentos realizados pelo IBGE sobre a distribuição interpessoal da renda: os ordenados dos técnicos e dos gerentes aumentaram substancialmente mais do que dos trabalhadores manuais. Conforme podemos observar pela Tabela 2, a relação entre os 20 por cento mais ricos e os 20 por cento mais pobres aumentou de 18,2 vezes (o que já era uma relação altíssima em comparação com outros países) para 24,4 vezes. Por outro lado, boa parte dos aumentos reais de salários ocorridos nestes últimos 30 anos aconteceu nos anos 70. A partir de 1980, os salários dos trabalhadores manuais, e particularmente dos não-qualificados permaneceu quase estacionário.

Tabela 2: Distribuição Interpessoal da Renda (%)

	1970	1995
A - 20% mais ricos	61,9	63,4
B - 20% mais pobres	3,4	2,4
C - A/B	18,2	26,4

Fonte: IBGE – Censo de 1970 e PNAD de 1995.

Compreende-se, assim, porque os trabalhadores brasileiros não se conformam com essa situação de incompatibilidade distributiva, e buscam incessantemente recuperar a perda relativa sofrida, fazendo pressão política para recuperar as perdas. Como essa pressão política tem sido enfrentada? Na primeira das três décadas que estamos esquematicamente analisando o financiamento externo permitiu que a taxa de salários crescesse sem prejuízo para a taxa de lucros, e sem que houvesse aceleração da inflação e crise cambial. Com a crise deflagrada no início dos anos 80, porém, as perdas salariais se materializaram. Nessa década, o endividamento foi estancado pelos credores, e a saída para a incongruência distributiva foi o aumento nominal de salários

e a inflação, que anulava os aumentos logrados.¹³ Controlada a inflação, em 1994, ocorreu um aumento de salários superior ao aumento da produtividade, que durou, entretanto, enquanto se manteve o câmbio sobrevalorizado, e se voltava a recorrer ao endividamento externo.

A partir, porém, da desvalorização, em janeiro de 1999, a taxa de salários que subira em 1994, caiu, só não caindo mais ainda porque a desvalorização foi limitada. A taxa de juros real, entretanto, continua muito elevada em termos reais, e a redução do déficit em conta corrente proporcionada pela desvalorização foi, até agora, insuficiente, de forma que, apesar de elevados investimentos diretos vindos do Exterior, o endividamento externo continua a aumentar de forma preocupante. Esse aumento ocorre com ameaça à capacidade de pagamento externa da economia brasileira, que apresenta uma relação dívida-exportação em torno de 4, quando 2 já é considerada uma relação muito elevada. Em consequência disto, embora o crédito do Brasil, depois da bem sucedida desvalorização, tenha melhorado internacionalmente perante o sistema financeiro internacional, a economia brasileira continua a ser classificada pelo Banco Mundial como uma “economia altamente endividada”.

Novo Equilíbrio Distributivo

O Brasil só alcançará a real estabilidade macroeconômica e a retomada do desenvolvimento sustentado quando, além de reduzir a taxa de juros interna para níveis aceitáveis, garantindo assim um nível adequado de tensão entre a demanda e a oferta agregadas, aumentar de forma substancial as exportações de forma a reduzir a relação dívida externa/exportação. E só logrará esses dois resultados se um novo equilíbrio redistributivo macroeconômico for encontrado, resolvendo-se assim a incompatibilidade distributiva sem o recurso a políticas populistas de aumentos nominais de salários ou neopopulistas de valorização do câmbio.

Como superar a incongruência distributiva? Como alcançar esse novo equilíbrio distributivo? Uma coisa é certa: não existe solução mágica para o problema. É inútil tentar restabelecer a curto prazo a participação da renda dos trabalhadores. Isto resultará apenas em maior endividamento ou em retorno da inflação. É igualmente inútil tentar reduzir ainda mais os salários, ou os direitos dos trabalhadores. Isto só provocará aumento da tensão social, que afinal se resolverá artificialmente através de novas medidas populistas ou neopopulistas.

¹³ - Ver Bresser Pereira (1980) e Nakano (1989: 55). Segundo Nakano: “Não há dúvida que nas raízes da aceleração do processo inflacionário brasileiro dos últimos 15 anos estão as intensificações do conflito distributivo devido aos sucessivos choques a que foi submetida a economia brasileira... O conflito distributivo por detrás do processo inflacionário brasileiro não se resume à espiral salário-preço-câmbio. Mas engloba claramente o desajuste fiscal do governo, e as transferências provocadas pela própria inflação”.

Quando, em meados dos anos 80, o novo regime democrático brasileiro ignorou a crise e adotou políticas populistas e desenvolvimentistas, o resultado foi, cinco anos mais tarde, a hiperinflação. Diante desse desastre, as reformas orientadas para o mercado procuraram reconhecer a elasticidade-preço das atividades econômicas, e aumentar o papel do mercado na coordenação da economia. Adicionalmente, porém, procuraram enfrentar o problema da incompatibilidade distributiva impondo custos a setores ineficientes. Através da abertura comercial, retirou-se a proteção e reduziu-se a renda de empresários sem condições de competitividade. Através da privatização e da reforma administrativa gerencial, procurou-se diminuir as quase-rendas monopolistas de burocratas estatais.

As reformas, entretanto, não se completaram. Algumas, como a tributária, sequer foram iniciadas. Outras foram fortemente prejudicadas, como a da previdência, por erro de formulação. Mas mesmo que tivessem se completado, dificilmente teriam sido suficientes para garantir a retomada do desenvolvimento e o aumento consistente dos salários reais. Na seqüência confusa de planos de estabilização, e de valorizações e desvalorizações do câmbio, foram as atividades especulativas que prosperaram.

Diante desse quadro, enquanto se busca completar as reformas, é preciso enfrentar a incompatibilidade distributiva, e alcançar a estabilidade macroeconômica. Para isto, é essencial que o novo governo, que se instalará no Brasil a partir de janeiro 2003, logre convencer os trabalhadores a não reclamar a reposição das perdas ocorridas nestes 30 anos, em troca da perspectiva concreta de aumentos de salários reais a partir daí. Esta perspectiva terá que se basear em um projeto consistente de retomada do desenvolvimento, de conseqüente aumento da produtividade, e do compromisso estabelecido ao nível da sociedade civil de que não só os aumentos de produtividade serão repassados para os salários, mas também que políticas sociais usarão melhor os recursos públicos e promoverão uma melhor distribuição de renda no país.

O pressuposto deste acordo é a de que, não obstante o aumento do endividamento do Estado e da Nação – uma forma de encilhamento – não há razão para não ver saídas. Ou para imaginar que a saída passe por uma reestruturação da dívida interna e/ou externa. Reestruturação significando redução da dívida, além de desaconselhável, é hoje inviável a nível internacional. Significando alongamento, é simplesmente desnecessária, já que a dívida está sendo rolada pelos credores internos e externos.

Dadas as dívidas interna e externa e os compromissos resultantes, que aumentaram a participação dos rentistas internos e externos na renda, existe uma taxa de câmbio compatível com uma taxa de salários e uma de juros, que garantam ao país o equilíbrio macroeconômico. Esse ponto de equilíbrio é aquele que viabilizará a realização de superávits comerciais e atração de investimentos diretos necessários para que o país se desenvolva e, ao mesmo tempo, reduza sua relação dívida total / PIB e

principalmente dívida externa/exportações. Na medida em que continuemos a política de redução da taxa de juros reais, com provável desvalorização real adicional do real, estamos nos aproximando desse ponto de equilíbrio macroeconômico. Em consequência a taxa média de salários e ordenados cairá algo mais, mas serão principalmente os ordenados da classe média, cujo consumo tem um componente importado maior, que serão mais atingidos.¹⁴ Alcançado esse novo equilíbrio, com a correspondente redução do nosso déficit em conta corrente e portanto de nossa perigosa dependência externa, poderemos, a partir daí, retomar o desenvolvimento econômico.

Para quanto deverá subir a taxa de câmbio? Provavelmente para mais do que dois reais por dólar.¹⁵ É uma tolice transformar a relação dois para um limite perigoso de ser transposto. Não é possível, entretanto, dizer antecipadamente quanto deverá essa taxa, não apenas porque tal afirmação conflitaria com a política da livre flutuação do câmbio, mas também porque a taxa depende muito da agressividade da política industrial e comercial voltada para as exportações.¹⁶ O aumento das exportações é uma prioridade tão grave para a economia brasileira que o governo deveria estabelecer, além da meta de inflação e de uma meta de arrecadação de impostos (as duas metas hoje seguidas pelas autoridades brasileiras) deverá ter uma meta de exportação. Para exportar, além de acordos comerciais mais agressivos, como o México vem fazendo, deverá ter uma política tecnológica e tributária voltada agressivamente para a exportação. Quanto mais for essa política bem sucedida, menos será necessário desvalorizar o real, e portanto menor será a queda dos salários médios.

Nova Política de Desenvolvimento

É essencial, entretanto, que os políticos e burocratas que pretendem dirigir o país discutam com a sociedade e a convençam de que têm a oferecer uma perspectiva concreta de desenvolvimento para o país. Qual poderá ser essa perspectiva? Está claro que ela não poderá basear-se meramente na estabilidade de preços e em reformas

¹⁴

- Embora perdas sejam sempre desagradáveis, é preciso considerar que a classe média burocrática que recebe ordenados tem sido em todo o mundo, inclusive no Brasil, beneficiada pela aceleração do progresso técnico e o aumento da demanda por pessoal qualificado. Excetuam-se certos setores da burocracia pública, especialmente dos professores universitários, que havendo construído um sistema de trabalho monopolista, desvinculado do mercado de trabalho, vêm sofrendo diretamente as consequências da crise fiscal do Estado.

¹⁵ - Texto escrito no início de dezembro de 2000, quando a taxa de câmbio está em torno de R\$ 1,90, com tendência para alta.

¹⁶ - Isto não significa que acredite nas virtudes mágicas da taxa de câmbio flexíveis. Uma taxa de câmbio desse tipo é certamente mais adequada para um país como o Brasil (grande) do que uma taxa fixa do tipo *currency board*. É preciso, porém, ser pragmático, e lembrar que uma taxa flexível só será boa se as autoridades monetárias, sem pretender mantê-la dentro de bandas fixas, tenham a liberdade para agir no sentido de uma razoável estabilidade cambial.

institucionais que permitam o melhor funcionamento dos mercados. Já existem hoje no Brasil dois quase-consensos: primeiro, de que não possível desenvolvimento sem estabilidade de preços, segundo que o regime democrático, além de ser uma garantia de direitos civis e políticos, é a forma mais segura de garantir o desenvolvimento econômico do país. Não são consensos plenos, mas já podem ser considerados resultado de um debate ao nível da sociedade civil.

A necessidade de um debate interno é a principal razão pela qual não faz sentido para o Brasil aceitar, sem prévia crítica, os “conselhos” que lhe oferecem as agências internacionais em Washington e o sistema financeiro internacional. Não se trata de afirmar que o Brasil, como país em desenvolvimento, possui “especificidades” que exigem soluções intrinsecamente diferentes daquelas usadas nos países desenvolvidos. Isto poderia ser verdadeiro enquanto o país não havia ainda realizado sua transição capitalista: não é mais hoje. Não obstante, como não faz sentido para a França ou para a Grã-Bretanha aceitar “receitas” de organizações internacionais, não faz sentido também para o Brasil. Meu pressuposto é de que, primeiro, os políticos e os economistas brasileiros, como os daqueles países, devem saber mais sobre as restrições e necessidades enfrentadas pela sua economia do que alguns tecnocratas não responsabilizáveis (sem *accountability*) instalados nas agências internacionais; segundo, de que as diretrizes básicas da política econômica a ser seguida por um país democrático já não são mais privilégios de alguns técnicos: só terão legitimidade se forem fruto de debate e contarem com o apoio da sociedade civil.

A partir desses pressupostos, que estratégia de desenvolvimento poderá fazer sentido para o Brasil?

Primeiro, é necessário lograr um grau maior de independência financeira em relação ao exterior. Esta autonomia relativa, além de necessária para garantir o equilíbrio macroeconômico externo a longo prazo, é importante para nos tornar menos vulneráveis às pressões externas no sentido de políticas de ajuste e reformas que não nos interessam. Ora, para nos tornarmos menos vulneráveis, o essencial é diminuir substancialmente o déficit em conta corrente, e seu financiamento por empréstimos e por investimentos de portfólio, dada a instabilidade que lhes é inerente.¹⁷ Tanto o populismo desenvolvimentista quanto o neopopulismo neoliberal são frouxos em relação a esse déficit e ao endividamento externo porque assim atendem às pressões políticas. Mas o preço é a manutenção da restrição externa em um nível incompatível com taxas razoáveis de desenvolvimento econômico.

Reduzir dependência externa significa, também, diminuir a dependência de pesados investimentos diretos. Esta forma de financiamento, embora mais cara, é, entretanto, preferível porque menos perigosa do que a do simples endividamento. É

¹⁷ - Ver Luiz Fernando de Paula e Antônio Alves Jr. (1999).

preciso, porém, assinalar que nos anos recentes ocorreu um problema grave: o investimento externo direto concentrou-se nos serviços, que não produzem exportações nem substituem importações. Em qualquer hipótese, é preciso levar em consideração que o capital se faz em casa, com poupança nacional, como afirmava Barbosa Lima Sobrinho, a partir de sua experiência própria e do seu estudo sobre o Japão, e como as pesquisas de economistas renomados confirmaram.¹⁸

O endividamento externo, principalmente através de empréstimos, representa um grave risco para os países em desenvolvimento. A teoria neoclássica ensina que sempre que a taxa de retorno sobre o investimento for maior do que a taxa de juros as empresas (e os Estados) poderão racionalmente tomar emprestado – internamente ou do exterior, é indiferente. Segundo esse tipo de raciocínio abstrato, dada a falta de capitais neles existente nos países em desenvolvimento, a taxa de lucro será em princípio maior do que a taxa de juros internacional, de forma que o endividamento não deve causar preocupações. Ora, primeiro, é muito difícil senão impossível medir retorno de investimento dos Estados. Segundo, grande parte do endividamento que ocorre nos países em desenvolvimento destina-se a financiar consumo, não investimento. As empresas adotam o princípio do retorno superior a taxa de juros, mas usam apenas uma parte das divisas emprestadas para importar. O restante fica no Banco Central para ser utilizado para pagamento de juros e para consumo. Os dólares são assim utilizados, de forma que em pouco tempo os empréstimos passam a destinar-se antes a rolar dívidas, financiando consumo e juros, do que a financiar investimentos.¹⁹

O endividamento geralmente ocorre com uma taxa de câmbio sobrevalorizada. Os técnicos das agências e dos bancos internacionais, entretanto, não revelam maior preocupação enquanto a relação dívida/exportações não se torna dramática. Quando os problemas começam a surgir, a receita é sempre reduzir o déficit fiscal e a dívida interna, mesmo que a economia já esteja desaquecida. Agem como se fosse racional resolver problemas de câmbio com política fiscal. Não lhes interessa chamar a atenção para o endividamento, cujos respectivos juros são a fonte das suas receitas – juros referentes a uma taxa de juros que será tanto maior quanto maior for o risco do país. O incentivo a deixar essa questão é ainda maior dada a existência, aqui, de um problema de “moral hazard” (de ganho com evasão do risco): os credores contam com o socorro do governo americano e do FMI caso haja uma crise. Quando esta afinal ocorre e o país “quebra”, isto jamais acontece por excesso de dívida interna, mas porque a dívida externa excessiva em relação às exportações levou esse país a perder o crédito internacional – aquele crédito que não preocupava nossos credores...

¹⁸ - Ver Barbosa Lima Sobrinho (1970), e Feldstein e Horioka (1980), Feldstein (1995), Gordon e Bovenberg (1996).

¹⁹ - A demora em ocorrer essa transição do tipo de bem e serviço financiado será tanto menor quanto mais valorizado estiver o câmbio.

Segundo, é necessário continuar com as reformas, mas é preciso cuidar para que não sejam meras estratégias das elites que transferem renda para os setores capitalistas e burocráticos “modernos”. Se países ricos necessitam de reformas institucionais, os países em desenvolvimento necessitam ainda mais. Os economistas estruturalistas latino-americanos viam as velhas instituições antes como obstáculos a serem vencidos, do que as novas como condições do desenvolvimento. As contribuições recentes dos novos institucionalistas, enfatizando a necessidade de instituições que garantam a propriedade e os contratos, entretanto, deixaram este problema definitivamente claro inclusive para o *mainstream* neoclássico.²⁰ O problema, portanto não está em saber se reformas são necessárias, mas quais são as reformas que de fato estimulam a atividade empresarial e o trabalho, e, portanto, o desenvolvimento econômico. E para sabe-lo é preciso considerar que a relação direta incentivo à ação individual e estímulo ao empreendimento e ao trabalho, embora atrativa, é falsa, porque tão importante quanto é a relação garantia da solidariedade social e estímulo ao empreendimento e ao trabalho.²¹ E entre as duas relações simples existe uma permutação: quanto maior o incentivo à atividade individual menor o incentivo à solidariedade social. Permutação que é bem resolvida nas sociedades avançadas européias (modelo renano) através de um equilíbrio dinâmico entre ambas as relações, enquanto que é mal resolvida nos dois modelos extremos do capitalismo contemporâneo – o americano e o japonês – o primeiro incentivando em excesso o individualismo, o segundo, a solidariedade social.

Ao contrário do que afirma a ideologia neoliberal e particularmente sua vertente globalista, para a qual a globalização impõe restrições econômica que apontem na direção de um modelo único, essencialmente o modelo americano, há muitos caminhos para o desenvolvimento. E se há uma alternativa que tem demonstrado eficiência comparável e maior justiça, essa alternativa é a do modelo renano, social-democrata moderno, ou social-liberal, não é a norte-americana. O caminho do Brasil, entretanto, terá que ser necessariamente construído pelo próprio país. Por enquanto esse caminho tem sido sempre injusto, e nos últimos 30 anos, ineficiente. Mas não há outra forma de criar instituições e desenvolver o país senão aprendendo com a experiência e os erros. Como se copiam tecnologias, também se podem copiar instituições. E como há limites para a cópia tecnológica, maiores são as limitações para a imitação institucional. Neste último plano fizemos uma abertura comercial competente, uma privatização razoavelmente competente. No plano das reformas de segunda geração, que envolvem diretamente o Estado, iniciamos a reforma gerencial do Estado, cuja orientação, creio, está bem definida, foi adotada pela alta administração pública brasileira, e está sendo

²⁰

- A contribuição principal foi naturalmente a de Douglas North (1990), que, embora utilizando uma retórica neoclássica, está longe de ser um economista neoclássico. Pelo contrário, critica com vigor essa visão da economia como instrumento para entender o processo de desenvolvimento.

²¹

- Cabe aqui lembrar, por exemplo, a ampla literatura que hoje liga uma distribuição de renda mais eqüitativa e taxas mais elevadas de desenvolvimento.

gradualmente implantada; fomos menos bem sucedidos na reforma do poder judiciário, sobre a qual não se chegou a qualquer consenso razoável; caminhamos pouco na reforma previdenciária, mas não cometemos a irresponsabilidade social de privatizá-la; caminhamos menos ainda na reforma tributária, mas alguns avanços pontuais importantes foram realizados. No plano das relações de trabalho, ampliamos um pouco o papel das negociações coletivas, mas os direitos fundamentais dos trabalhadores foram preservados. Há muito ainda por fazer, mas é preciso fazer bem feito, de acordo com nossa avaliação do que mais convém ao país, e não por pressão externa de agentes não-responsabilizáveis.

Terceiro, as reformas institucionais, além de buscar o equilíbrio entre estímulo à atividade individual e solidariedade social – equilíbrio relacionado com o distributivo, perdido no Brasil nos últimos 30 anos – devem também ter caráter microeconômico, e, portanto, buscar estabelecer o equilíbrio entre Estado e mercado. O objetivo das reformas deve ser fortalecer ambas as instituições, ao invés de subordinar uma à outra. Até 1980 demos ênfase afinal excessiva à intervenção do Estado. Em 1990 demos um giro de 180 graus em direção ao mercado. Agora voltamos lentamente a uma posição mais equilibrada, que envolve não apenas reformas macroeconômicas visando fortalecer o Estado, como o ajuste fiscal, a lei de responsabilidade fiscal, a reforma administrativa, e as tentativas de reforma previdenciária vêm procurando fazer, mas também reformas microeconômicas, que lhe devolvam papéis estratégicos. Destacaria aqui, além da política comercial, que examinarei em seguida, quatro políticas: política industrial, que deverá ser seletiva e diretamente ligada à política comercial de exportação; a política tecnológica, que voltou a avançar nestes últimos dois anos; a política de concorrência, que fez alguns avanços, mas precisa ainda de ampla revisão e valorização; a política de regulação, que está apenas no começo, com a criação das agências reguladoras; e a política de financiamento do investimento. Neste último caso, a centralização dos créditos de longo prazo no BNDES é anacrônica, e a falta de garantia dos acionistas minoritários, injustificável. O fortalecimento do mercado acionário e a securitização de ativos são fundamentais para a atividade de investimentos e inovação. Por isso são importantes a reforma da lei sociedades anônimas e a política do Banco Central de alongar prazos dos títulos e criar um mercado secundário para eles.

Quarto, é preciso adotar uma política de comércio externo agressiva, preocupada em abrir os mercados externos para nossas exportações, ao invés de em proteger a economia contra importações. Desde os meados dos anos 60 a estratégia de industrialização por substituição de importações, que fora fundamental para o desenvolvimento até aquele momento, está esgotada. O país reconheceu este fato no final dos anos 80, e abriu parcialmente sua economia. Não percebeu, entretanto, que a situação mudara 180 graus. Que agora o Brasil, com sua mão-de-obra barata e sua capacidade de absorver tecnologia de ponta tinha interesse no livre comércio, enquanto os países ricos, apesar de seu discurso enganadoramente liberal, passavam a ser os

interessados no protecionismo. E que, portanto, cabia agora ao Brasil tomar a iniciativa em relação à ALCA (Associação de Livre Comércio das Américas), ao invés de continuar em uma atitude defensiva. Mas é isso que fazemos. Continuamos, no início dos anos 00 do Século XXI, a proteger nossa indústria das importações, ao invés de a incentivarmos a exportar mais e mais.

Finalmente, e voltando ao problema do desequilíbrio distributivo, mudança radical se faz necessária em relação à política de distribuição de renda. Nos anos 50 os pioneiros do desenvolvimento, principalmente Nurkse e Lewis, ensinavam que dada a maior propensão a poupar dos mais ricos, a transição de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna (ou de uma sociedade pré-capitalista para capitalista) deveria envolver concentração de renda.²² Ao fazerem tal afirmação não estavam mais do que repetindo a tese clássica de Marx da necessidade de uma fase de “acumulação primitiva” como condição da revolução capitalista industrial.²³ O Brasil, entretanto, jamais foi um país pré-capitalista. Foi, sim, e durante séculos, capitalista mercantil. Iniciou sua revolução capitalista industrial no final do Século XIX, acelerou-a nos anos 30, e completou-a nos anos 70. Não faz sentido, portanto, pensar em concentrar ainda mais a renda para realizar uma acumulação primitiva que já foi feita. Em países capitalistas, que por definição possuem amplas classes médias empresariais e burocráticas, é discutível que os ricos poupem mais do que os pobres. Se um tipo de concentração ainda poderia ser justificado economicamente, seria aquela que beneficia a classe média burguesa, porque esta ainda poupa mais que o que os pobres e do que os muito ricos. Na América Latina isto foi percebido com clareza no início dos anos 70, quando definiu-se o que chamei de “modelo de subdesenvolvimento industrializado”.²⁴ Hoje não faz mais qualquer sentido uma política beneficiando a classe média.

O que faz sentido no plano político e econômico é uma política clara de distribuição de renda. Concentração de renda do tipo da existente no Brasil prejudica a coesão social e reduz a produtividade do trabalho. Uma firme política de distribuição, que a meu ver deveria ter como base programas de renda mínima, não é apenas uma resposta à incongruência distributiva que tanto se agravou no Brasil nos últimos 30 anos. É também uma forma efetiva de promover o desenvolvimento econômico.²⁵

²² - Ver Nurkse (1953) e principalmente Lewis (1954).

²³ - Ver Marx (1867: capítulo 24).

²⁴ - Sobre a tese mais geral de concentração de renda em favor da classe média ver Mervyn King (1992); sobre o caso da América Latina, ver Bresser-Pereira (1973, 1975). Concentrar a renda da classe média para cima foi a estratégia adotada pelo Brasil durante o regime autoritário.

²⁵ - Eduardo Suplicy (1994), que tem defendido com empenho essa tese no Brasil, e inspirou as primeiras experiências pioneiras em Campinas (governo Magalhães Teixeira) e Brasília (governo Cristóvão Buarque), é a principal referência brasileira nessa matéria.

Conforme demonstraram Jeffrey Sachs e Andrew Berg, por exemplo, quanto maior for a desigualdade econômica, maior será o endividamento de um país. Na mesma linha de pensamento, Alesina e Rodrik que a desigualdade cria maiores demandas políticas por distribuição, e, em consequência, dá origem a políticas mais claramente populistas. Alice Amsden, por sua vez, observou que os trabalhadores serão mais motivados para o trabalho e mais eficientes na medida em que uma distribuição mais igualitária da renda, como aquela encontrada na Coreia, os torna menos distantes socialmente dos seus supervisores.²⁶

Compromissos Necessários

Entretanto, para que os trabalhadores aceitem a realização das perdas passadas, é necessário que o governo, que se elegerá em 2002, e as elites empresariais brasileiras, que fracassaram em assumir a liderança econômica do país a partir da redemocratização, e as elites políticas e burocráticas, que confundiram com a crise fiscal do Estado e o colapso da antiga política desenvolvimentista, apresentem uma perspectiva concreta, porque consistente com o equilíbrio macroeconômico necessário, de retomada do desenvolvimento.²⁷ Entretanto estas duas elites, que dominam o quadro político e econômico brasileiro, não têm mais condições de resolver as questões nacionais por sua própria conta. Uma sociedade civil forte está aos poucos surgindo, da qual elas próprias fazem parte. Será, assim, necessário que, através de um amplo debate ao nível da sociedade civil, os diversos setores sociais e o governo assumam dois compromissos de caráter social-democrático, ou, mas precisamente, social-liberal, ao invés adotarem um liberalismo cego, que os países ricos nos aconselham mas não seguem, ou permanecer em um estatismo superado. Primeiro, todo aumento de produtividade deverá ser revertido em aumento de salários reais. Segundo, buscar-se-á ativamente a distribuição de renda através de uma política social de gastos com educação, saúde, e “welfare” (renda mínima, auxílio-desemprego, previdência básica), financiada principalmente pelos ganhos derivados das reformas institucionais, e da taxação dos mais ricos, especialmente do rentistas.

Em outras palavras, será necessário um compromisso social claro, não um acordo de elites, mas um compromisso ao nível da sociedade civil, que hoje já é uma realidade no Brasil. A vitória da esquerda nas eleições municipais de 2000 não deixa dúvidas quanto ao sentido que terá que ter esse acordo. Os salários reais, a partir do

²⁶ - Ver Sachs e Berg (1988), Alesina e Rodrik (1994), Amsden (1989).

²⁷ - Não cabe discutir aqui esse fracasso. Vale apenas lembrar que, no caso da elite industrial, ele está diretamente relacionado com sua resistência à abertura comercial, quando esta era essencial para o país. Essa resistência revelou a incapacidade dessa elite de negociar nossos interesses com o sistema econômico e financeiro internacional, e retirou legitimidade política a seus líderes empresariais e a seus representantes políticos, deixando o país desguarnecido em relação ao avanço das elites neoliberais e globalistas internas.

piso estabelecido pelo equilíbrio macroeconômico, deverão acompanhar os aumentos de produtividade da economia.²⁸ As reformas deverão procurar favorecer os trabalhadores, ao invés de envolver constante ameaça a direitos dos trabalhadores. A reforma tributária, por exemplo, além de resolver o problema da cascata (dupla tributação) e de transferir o imposto sobre valor adicionado para o consumidor, deverá ter caráter progressivo, ao invés do teor regressivo que o saber convencional neoliberal tem pretendido lhe dar. A “flexibilização” do trabalho deverá limitar-se a flexibilizar horários e tempos de trabalho, ao invés de eliminar direitos, como esse mesmo saber pretende. A reforma da previdência deverá unificar os sistemas de aposentadoria e pensões, e aumentar o tempo exigido para aposentadoria, mas deverá afastar qualquer tentativa de privatização do sistema básico de pensões, do tipo ocorrido no Chile e na Argentina: apenas a previdência complementar deverá ser privada. A implementação da reforma administrativa deverá manter a política de garantir maior eficiência aos serviços públicos através da adoção de uma estratégia gerencial, valorizando servidores competentes e responsáveis e eliminando privilégios patrimoniais.

Por outro lado, para que a perspectiva de retomada do desenvolvimento e de aumento da produtividade ganhe credibilidade será necessário, além do equilíbrio macroeconômico e das reformas institucionais, que o governo, as empresas, e a sociedade se comprometam com uma política industrial e comercial pautadas pela defesa do interesse nacional, e com reformas microeconômicas que viabilizem na prática o aumento de produtividade.

Entre as últimas, a mais importante é a construção de um sistema nacional de inovação, que motive as empresas e as universidades a colaborarem estreitamente no sentido de desenvolver ou copiar e adaptar a nossas necessidades o conhecimento científico e tecnológico. O governo brasileiro está caminhando na direção correta nesta área ao preservar as conquistas já realizadas e criar fundos que financiem esse desenvolvimento tecnológico.

Com relação à política comercial, esta deverá, como política geral, ser francamente favorável à abertura comercial negociada, dadas as vantagens que nossa mão-de-obra mais barata oferece. Nesse sentido, a constituição da ALCA deverá ter prioridade. A experiência bem sucedida do México em relação à NAFTA não pode deixar dúvidas. A negociação não será fácil, mas não há dúvida que temos mais a ganhar do que a perder nessa área. Por outro lado, diante de cada caso, em cada negociação, a política comercial brasileira deverá ser semelhante à adotada pelos

²⁸ - Não se trata de fazer acompanhar os aumentos de produtividade da empresa ou do setor, porque isto só aumenta os desequilíbrios intra-salariais, mas o aumento da produtividade da economia como um todo, como pressupõe uma economia em que os preços dos fatores são determinados em mercados livres. Os setores mais dinâmicos proporcionarão necessariamente melhores salários, mas não na proporção direta de seu aumento de produtividade, como durante muito tempo se pensou no Brasil.

países desenvolvidos, ou seja, agressiva na defesa do capital e do trabalho nacionais. O objetivo, aqui, será o de dar apoio às empresas nacionais com capacidade de concorrência internacional.

Quanto à política industrial, ao invés do discurso sobre a “a integração de cadeias produtivas” (que acaba sendo um outro nome para a velha política de substituição de importações), será preciso adotar medidas de apoio às empresas nacionais que tenham condições de conquistar mercados externos. Por outro lado, será preciso atrair empresas multinacionais estratégicas, que apresentem um saldo exportador, seja porque exportam ou porque substituem importações. Além disso, deverá dar firme apoio às empresas competitivas nacionais, aproveitando as oportunidades que os mercados mundiais oferecem.

As políticas comercial, industrial e tecnológica, assim definidas, partem do pressuposto de que se o velho nacionalismo protecionista está superado, é inaceitável a ideologia globalista e neoliberal de que o estado-nação perdeu relevância. O mundo está mais integrado e interdependente devido à globalização, mas as nações continuam uma unidade fundamental de defesa e promoção dos interesses comuns de uma sociedade nacional, como bem o sabem os países ricos, embora tenham um discurso para os países em desenvolvimento muito diferente de sua própria prática de defesa intransigente do próprio interesse nacional.

Conclusão

Caso governo e sociedade civil caminhem na direção apontada, as perspectivas de desenvolvimento econômico do Brasil na primeira década do Século XXI serão positivas. O país, a partir do novo equilíbrio macroeconômico alcançado e acordado, terá condições de crescer a taxas elevadas, sem, de um lado, precisar recorrer a políticas populistas ou neopopulistas para elevar o nível de vida da população, e sem, do outro, estar permanentemente preocupado com a restrição interna.

É possível que um contrato social dessa natureza se estabeleça no Brasil? Acredito que sim, apesar de todas os ressentimentos e preconceitos que existem entre os diversos atores sociais e políticos do país. Preconceitos de um lado contra o liberalismo, que valoriza o mercado e a liberdade, do outro, contra o socialismo, que afirma os direitos sociais e a necessidade da ação corretiva do Estado. Enquanto a esquerda, através de suas lideranças burocráticas, ainda confundem socialismo com estatismo, a direita continua encantada com o neoliberalismo, sem perceber que essa foi antes uma ideologia de exportação do que uma real prática nos países ricos. Por isso, não diria que um acordo dessa natureza seja provável.

Por enquanto, ainda falta um amplo debate ao nível da sociedade civil para que ele se possa concretizar. O Brasil foi desenvolvimentista e populista até o final dos

anos 80; em 1990 deu uma guinada de 180 graus, e se voltou para o globalismo e o neoliberalismo. O que eu estou propondo é uma nova síntese (de instituições e de práticas políticas) democrática, liberal, social, e nacional: democrática, porque entende que as decisões estratégicas da nação terão que ser realizadas ao nível de seu parlamento e de sua sociedade civil, e não de suas elites; liberal, porque acredita no mercado e na liberdade; social, porque atribui um papel estratégico ao Estado, e sabe que não é possível desenvolvimento sustentado sem justiça social; nacional, porque tem claro para si que o espaço republicano em que se definem solidariedades e se estabelecem acordos ao nível da sociedade civil é o espaço da nação.

O que acontecerá se o novo equilíbrio macroeconômico não for alcançado, se a incongruência distributiva permanecer viva, se sociedade civil continuar antes dividida do que unida, se os governos continuarem ao sabor das pressões internacionais e da falta de um consenso nacional mínimo? Provavelmente, o país continuará a se desenvolver, mas o fará de forma medíocre, à base de crescimentos breves e crises sucessivas, ou, então, de políticas macroeconômicas conservadoras e supercautelosas, caracterizadas por altas taxas de juros reais, demanda agregada insuficiente, e taxas insatisfatórias de crescimento. Em consequência, a distância do nível de desenvolvimento do Brasil em relação aos países ricos e a alguns países em desenvolvimento, como os clássicos tigres asiáticos e o México, continuará a aumentar.

Referências

- Alesina, Alberto e Dani Rodrik (1994) "Distributive Politics and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 108(2), maio 1994: 465-90.
- Arida, Pérsio e André L. Resende (1984) "Inertial Inflation and Monetary Reform". In John Williamson, org. (1985) *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Washington: Institute for International Economics. Originalmente apresentado em seminário em Washington, novembro 1984. Publicado no Brasil em Pérsio Arida, org. (1986) *Inflação Zero: Brasil, Argentina, Israel*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Bonelli, Regis e Renato Fonseca (1988) "Ganhos de Produtividade e de Eficiência: Novos Resultados para a Economia Brasileira". Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n°.557.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1973) "O Novo Modelo de Desenvolvimento". *Dados*, n°.11, sem mês, 1973.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1975) "A Economia do Subdesenvolvimento Industrializado". *Estudos CEBRAP* n°.14, outubro 1975. Reproduzido em *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado* (São Paulo: Editora Brasiliense, 1977).

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1980) "As Contradições da Inflação Brasileira". *Encontros com a Civilização Brasileira*, n°.21, março 1980. Reproduzido em Luiz Carlos Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano, *Inflação e Recessão* (São Paulo: Editora Brasiliense, 1984).
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1984) *Lucro, Acumulação e Crise*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986. Tese de livre-docência defendida perante a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1984. Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1993) "Economic Reforms and Cycles of State Intervention". *World Development*, 21(8) August 1993: 1337-1353.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996) "A Inflação Decifrada", *Revista de Economia Política*, 16(4) outubro 1996.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999) "Incompetência e *Confidence Building* por trás de 20 Anos de Quase-Estagnação da América Latina". *Revista de Economia Política*, 21(1), janeiro 2001. Trabalho apresentado ao Centre for Brazilian Studies da Universidade de Oxford, dezembro de 1999.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2000) "After Structuralism, a Development Alternative for Latin America". Paper presented at the "Research Conference on Economic Doctrines in Latin America: their Evolution, Transmission and Power", sponsored by the Latin American Centre, St Antony's College, Oxford University, September 28-29, 2000.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2001) "Self-Interest and Incompetence". Trabalho a ser publicado em *Journal of Post Keynesian Economics*, Primavera 2001.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Yoshiaki Nakano (1983) "Fatores Aceleradores, Mantenedores e Sancionadores da Inflação". *Anais do X Encontro Nacional de Economia*, Belém, ANPEC, dezembro 1983. Reproduzido em *Revista de Economia Política*, 4(1), janeiro 1984 e em *Inflação e Recessão* (São Paulo: Editora Brasiliense, 1984). Faria, Lauro Vieira de (2000) "Fundos x Poupança". *Jornal do Brasil*, 27 de dezembro, 2000.
- Feldstein, Martin e C. Horioka (1980) "Domestic Savings and International Capital Flows". *Economic Journal*, 90(358), junho 1980: 314-29.
- Feldstein, Martin (1995) "Global Capital Flows: Too Little, Not Too Much". *The Economist*, 30.6.1995.
- Furtado, Celso (1961) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. Capítulo 3 ("O Processo Histórico do Desenvolvimento").
- Gordon, R. H. e A. L. Bovenberg (1996) "Why Capital is so Mobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation". *American Economic Review*, 86(5), dezembro 1996: 1057-75.

- King, Mervyn (1992) "Growth and Distribution". *European Economic Review*, 36(2/3) abril 1992, 585-92.
- Lewis, Arthur W. (1954) "Economic Development with Unlimited Supply of Labor". In Agarwala e Singh, eds., *The Economics of Underdevelopment*. New York: Oxford University Press, 1958. Paper originally published in 1954.
- Nakano, Yoshiaki (1989) "Da Inércia Inflacionária à Hiperinflação". In Rego, J.M., org. (1989) *A Aceleração Recente da Inflação*. São Paulo: Editora Bial.
- North, Douglas C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nurkse, Ragnar (1953) *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Basil Blackwell.
- Paula, Luiz Fernando R. e Antônio J. Alves Jr. (1999) "Fragilidade Financeira Externa e os Limites da Política Cambial". *Revista de Economia Política*, 19(1) janeiro 1999.
- Rostow, Walt W. (1960) *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sachs, Jeffrey e Andrew Berg (1988) "The Debt Crisis: Structural Explanations of Country Performance". *NBER Working Paper* nº.2607, junho 1988.
- Suplicy, Eduardo Matarazzo (1993) "A Renda Mínima Garantida como uma Proposta de Eliminar a Pobreza no Brasil". *Revista de Economia Política* 13(1), janeiro 1994.